Les réserves extractivistes, état des lieux

Catherine Aubertin

économiste

La lutte des *seringueiros* a popularisé la notion de réserves extractivistes. Au départ calquée sur le modèle de la réserve indigène, la réserve extractiviste devait apporter une solution foncière aux conflits avec les patrons en garantissant, grâce à des expropriations menées par l'État, un droit d'usage collectif aux *seringueiros* et le maintien de leur outil de production, la forêt.

L'histoire des réserves extractivistes est significative des modifications politiques enregistrées ces dix dernières années au Brésil et de l'évolution des préoccupations écologiques internationales.

Du politique au social...

Les militaires quittent le pouvoir en 1985. La réforme agraire est alors remise à l'ordre du jour. Un ministère de la Réforme agraire est créé. Pour le *Conselho nacional dos seringueiros* (CNS), fondé par Chico Mendes en 1985, la création de réserves extractivistes est tout logiquement le premier objectif de la réforme agraire concernant les collecteurs de latex d'hévéa. Elle constitue également une reconnaissance culturelle, sociale et économique des *seringueiros*. Elle permet une forme de préservation de la nature par ceux qui en dépendent et est présentée comme une mise en valeur non prédatrice de l'Amazonie.

Cette revendication est inscrite dans le programme national de réforme agraire en 1987 et, sous la responsabilité de l'Institut national de colonisation et de réforme agraire (Incra), dix projets prenant en compte des activités extractivistes voient le jour. Ils portent sur 889 548 hectares et concernent 15 000 personnes.

Mais, très vite, la réforme agraire n'est plus à l'ordre du jour. L'opposition des grands propriétaires terriens, la modernisation de l'agriculture, une absence de volonté politique, l'arrêt des programmes de colonisation et de soutien à l'occupation économique de l'Amazonie réduisent le plan de réforme agraire à quelques expérimentations peu concluantes. En revanche, les pressions internationales pour limiter la déforestation de l'Amazonie se font très fortes et l'assassinat de Chico Mendes donne lieu à une campagne écologique sans précédent.

C'est ainsi que dans le cadre du programme national pour l'environnement le président Sarney signe le décret n° 98.897/90 de création de quatre grandes réserves extractivistes (tabl. I).

Le décret définit les réserves extractivistes comme des espaces territoriaux appartenant à l'Union, destinés à l'utilisation durable et à la conservation des ressources naturelles renouvelables, par la population qui travaille traditionnellement avec les produits de la forêt. Ces réserves font l'objet d'une concession de droit d'usage délivrée, gratuitement et pour un temps indéterminé, à la population extractiviste, selon un plan de gestion concertée, sous la responsabilité de l'Institut brésilien de l'environnement et des ressources renouvelables (Ibama). L'association qui gère la réserve répartit entre les chefs de famille, habitants de la réserve extractiviste, non des lots mais une « fraction idéale d'un tout », l'exploitation de l'usufruit se faisant de façon collective. En effet, le découpage en lots, outre qu'il pousserait à une appropriation privée, n'est pas adapté à la dispersion des ressources et aux pratiques. Ce droit n'est pas cessible et est soumis à l'observation des règles de la réserve. Il peut être retiré en cas de dommage porté à l'environnement.

À partir de 1992, c'est le Centre national de développement durable des populations traditionnelles (CNPT), directement rattaché à la présidence de l'Ibama, qui est chargé de suivre la mise en œuvre des réserves extractivistes. Le statut de réserve étant désormais réservé aux « communautés qui traditionnellement et culturellement tirent leur subsistance de l'extraction de biens naturels », cinq autres réserves sont créées sur cette base en 1992. De dimensions nettement plus modestes (37 766 hectares et 6 550 personnes), elles ne se trouvent plus dans la forêt primaire amazonienne. Ciriaco, Mata Grande, Quilombo do Frexal se situent dans l'État du Maranhão, Extremo Norte dans l'État du Tocantins : elles exploitent surtout le palmier *babaçu* caractéristique des forêts dégradées. La réserve de Pirajubae est située dans l'État de Santa Catarina, au sud du Brésil, et s'organise autour de la récolte d'un petit mollusque marin, le *berbigão*. L'obtention du statut de réserve extractiviste peut devenir un moyen pour régler des problèmes fonciers.

De la revendication politique des travailleurs de l'extractivisme pour une réforme agraire avec l'aide de l'Incra, on est donc passé à la défense de l'environnement avec l'Ibama, puis à la défense des populations « traditionnelles » avec le CNPT.

Nom	État	Superficie (ha)	Population estimée	Produits extractivistes
Alto Juruá	Acre	506 186	5 821	latex d'hévéa
Chico Mendes	Acre	970 570	12 017	noix du Brésil latex d'hévéa
Rio Cajari	Amapá	481 650	3 639	noix du Brésil
Rio Ouro Preto	Rondônia	204 583	775	latex d'hévéa
Total		2 162 989	22 252	

Source : Programa piloto, 1994.

TABL. I — Les réserves extractivistes en Amazonie en 1994.

Conservation ou utilisation de l'écosystème amazonien ?

La mise en œuvre des réserves ne va pas sans difficultés. La perspective de garder une forêt pratiquement intacte tout en maintenant une activité économique repose surtout sur la faible densité d'occupation humaine, sur l'éloignement des grands centres et sur la rareté des routes. Cet isolement garantit une faible ponction sur la forêt mais handicape la rentabilité de tout investissement économique et rend très dispendieuses les constructions d'infrastructures. Dans le contexte économique actuel, les *seringueiros* semblent condamnés à des conditions de vie précaires et à ne tirer de leurs activités traditionnelles en forêt, dures et dangereuses, que de faibles revenus. Comment pourrait-on envisager une exploitation de produits de la forêt dans des lieux très éloignés des marchés, qui puisse offrir un niveau de vie décent aux populations qui en vivent ?

Après une première période marquée par une volonté de conservation en l'état de la forêt et de ses habitants, qui allait jusqu'à restreindre l'exploitation forestière, l'agriculture et l'élevage, les directives de l'Ibama se sont assouplies. D'autres activités que la cueillette sont possibles et les ambiguités sur une gestion coopérative des réserves sont en passe d'être levées.

Aujourd'hui, les réserves extractivistes portent mal leur nom : il ne s'agit pas de réserves naturelles et l'on peut s'y livrer à d'autres activités que l'extractivisme. On est passé d'une conception de conservation stricte à une conception d'utilisation durable de l'écosystème sans répondre pour autant aux revendications des *seringueiros*. Si la société désire conserver

la forêt, les travailleurs de l'extractivisme devraient être rémunérés pour cette action de conservation dans le cadre du plan de gestion concerté.

Nécessité d'un programme d'assistance technique et de formation

Le programme pilote de la Banque mondiale pour la protection des forêts tropicales du Brésil s'intéresse aux quatre grandes réserves amazoniennes pour étudier la viabilité de cette exploitation durable de la forêt, qui tend vers l'agroforesterie. Son objectif majeur est d'apporter une aide technique et institutionnelle. La plupart des financements attribués, près de dix millions de dollars sur quatre ans, visent à assurer la formation des communautés et des associations, à engager les études pour la constitution des dossiers scientifiques et techniques et les démarches nécessaires à la régularisation des statuts juridiques et fonciers des réserves.

Le problème le plus important est sans doute celui du manque d'organisation des populations. Alors qu'un nombre très important d'intervenants de toutes sortes et de toutes nationalités (ONG, syndicats, universités, bailleurs de fonds...) interviennent pour défendre les réserves et pour participer à leur constitution, les populations ont des difficultés à se constituer en associations et en coopératives. Après des générations d'asservissement et d'isolement face à un patron, les *seringueiros* ne sont sans doute pas naturellement des écologistes spontanés, ni des militants de la cause communautaire. Créées de fraîche date, les communautés sont encore loin de satisfaire aux conditions d'autonomie et d'organisation nécessaires pour obtenir la concession de droit d'usage.

Par ailleurs, la situation foncière des réserves n'est pas réglée. Disposant de faibles outils juridiques, l'Ibama n'a pas encore pu assurer la régularisation foncière définitive de toutes les réserves ; les limites ne sont pas encore toutes fixées et les terres pas encore expropriées. Les appuis institutionnels locaux font largement défaut.

Un exemple de gestion et de conservation des forêts tropicales

La création des réserves apparaît ainsi surtout symbolique. Les dix projets de l'Incra et les quatre réserves amazoniennes ne représentent que 0,6 % de la surface de l'Amazonie légale (3 millions sur 500 millions d'hectares) et 6 % de la surface des 28 millions d'hectares appartenant aux unités de conservation (tabl. II). Comment peut-on imaginer des enclaves, des réserves, vouées à l'expérimentation et à la mise en pratique du développement durable quand, aux marges de ces réserves, les pratiques de déforestation intensives et de surexploitation des ressources persistent ?

TABL. II — Les unités de conservation au Brésil.

Type d'unité	Surface totale (ha)	Surface située en Amazonie* (ha)	Part des unités amazoniennes
Parcs nationaux	8 134 113	9 721 029	84 %
Réserves biologiques	3 101 182	2 617 150	84 %
Forêts nationales	12 589 488	12 527 986	99 %
Stations écologiques	2 377 348	1 908 856	80 %
Réserves écologiques	654 630	553 296	84 %
Réserves extractivistes	2 162 989	2 191 475	99 %
Total	30 635 152	27 904 390	91 %

Source : IBGE, 1993, *Mapa de vegetação do Brasil.* (1/5 000 000).
* L'Amazonie est ici définie, sur le modèle de l'Amazonie légale, comme un territoire qui regrouperait les États de la région Nord (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Tocantins) auxquels on ajoute les États du Maranhão et du Mato Grosso. Sa surface est de 508 millions d'hectares.

Si ces réserves sont au centre de nombreux débats, c'est parce qu'elles vont à l'encontre des tendances dominantes qui prônent la privatisation des ressources naturelles et qu'elles s'opposent à la fois à l'exploitation économique prédatrice qu'a connu jusqu'alors l'Amazonie et aux projets de stricte conservation de la forêt tropicale. Elles constituent des lieux d'expérimentation pour une exploitation à long terme de la forêt fondée sur l'usage commun où les populations locales seraient les plus à même d'être les gardiennes de l'environnement. À défaut de représenter un mode d'exploitation rationnelle des ressources naturelles généralisable pour la mise en valeur de toute l'Amazonie, les réserves extractivistes offrent une solution foncière pour le *seringueiro* et un exemple de gestion et de conservation des forêts tropicales. Ces exemples ne sont pas si nombreux pour se permettre de négliger les enseignements de cette expérience en cours et il nous appartient de concourir à son succès.

Références

ARNT (R.), éd., 1994 — *O destino da floresta : reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia.* Rio de Janeiro, Relume-Dumara, 276 p.

Programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil, 1994 — *Projeto reservas extrativistas. Subprograma de manejo de recursos naturais e unidades de conservação.* Brasília, Governo do Brasil, BIRD, CUE, 138 p.

Aubertin Catherine. (1996)

Les réserves extractivistes, état des lieux

In : Emperaire Laure (ed.). La forêt en jeu : l'extractivisme en Amazonie centrale

Paris (FRA) ; Paris : ORSTOM ; UNESCO, 155-159. (Latitudes 23). ISBN 2-7099-1334-8